

# WTO 与政府制度安排的需求分析 ——以中国电信业为例

叶 昶

本文仅从政府而非行业本身的角度，探寻中国电信市场逐步放开后，政府干预经济的新的表现形式。

## 一、电信业对制度安排的需求分析：网络外部性

电信业的主要特征除存在规模收益外，更主要的是网络外部性。网络的外部性来源于以下事实：即用户评估一个网络的优势在很大程度上依赖于网络上用户数目的多少。也就是说，一个网络上的用户越多，就越吸引新的用户加入这个网络，新的用户的进入，又使原来的用户在不用增加付费的情况下，增加了可连接性。这就是网络的正外部性。网络的正外部性使得原来拥有基础网络的企业对新进入的企业拥有压倒优势。而当新进入者的网络不能够与老网络连接，没有用户愿意加入新企业拥有的网络。新企业进入电信业之初，需要建立和扩展通信规模，通常缺乏经济规模和生产经营管理经验。而原企业经过多年的经营，已经建立了庞大的通信网络，拥有相当大的经济规模，在生产经营管理方面积累了丰富的经验，且有相当的市场垄断力量。所以，电信市场在本质上是一个不完善的市场，具有自然垄断结构，与发达国家相比，由于较低的需求水平，这种自然垄断特征更为明显。既然电信市场是不完善的，那么只靠市场机制可能难以消除运营商的市场垄断力量，也就需要来自市场以外的干预。如果不对最终电信价格和它的质量进行控制，运营商很有可能减少其产出水平，并且向消费者收取非常高的价格。那么，由谁来实施这种控制？由于集体选择过程中存在着著名的搭便车问题，规制政策不能直接由消费者来制定，而由具有独立性，且保持利益中性的机构来担任。就目前来看，我国主要由政府部

门来承担市场以外的干预责任，电信行业由信息产业部（属政府部门）监控。但是政府管理部门与电信企业之间存在千丝万缕的联系，显然这与加入WTO之后电信开放的新环境不相适应，于是呼吁政府适时的制度创新。

## 二、WTO与正式制度安排需求分析：规制、法律和规制机构

在不同性质、不同发展程度的国家，政府制度安排内容有不同，就是在同一国家的不同发展时期制度创新的侧重点也有不同，有的侧重于正式制度安排，有的侧重于非正式制度安排。本文认为在经济全球化的国际大背景下，我国加入WTO后，电信市场逐步开放的过程中，政府的正式制度安排和成立独立的规制机构成为重中之重。从新制度经济学的角度看，进行市场化改革的发展中国家面临着两大基本制度变迁之一就是变人治为法治。转型国家的法律体系存在着一定的缺陷，部分在传统体制下制定的法律已成为建立现代法律的障碍，许多法律已不适应经济改革和社会发展的需要，许多领域存在法律缺位和供给不足的问题。具体来讲，入世后，我国政府要建立符合市场的规制和反垄断制度，包括颁布适合我国国情的电信法和反垄断法。规制就是在事先确定一定的游戏规则，而反垄断则是在事后认定企业是否有违规行为，如果有的话，要实施相应的惩罚。事后的惩罚，往往是由于事前规则的缺位。如果不利用规制在事先确定好互联互通政策或者特殊的市场准入帮助，竞争者还是无法进入该所谓开放的电信市场，无法对现有企业产生足够的竞争威胁。如果仅仅依靠反垄断制度在事后进行干预，资本市场就会对这种风险做出相应的反应。假设电信企业必须

借助资本市场融资,那么这种不确定性就会增加运营商的融资成本。另外,规制制度的建立是一个动态的变化过程。为适应电信开放市场需要,政府扶植联通发展,给了联通一系列优惠政策,包括有利的资费政策等。但是偏向新进入者的做法显然有悖于公平竞争的原则,因此这样的政策是不可持续下去的,特别是在国外运营商进入中国市场之后,非对称的规制政策更不可行,因而为实现真正意义上的开放电信市场,需要制定要为公平透明的互联互通政策。即便制定了有效的政策,也不能忽视这样一种现象,原来的垄断运营商和新进入者将会处于非常不对称的地位:前者已经有相当规模的网络设施,而后者刚刚起步,因此垄断运营商在谈判中将处于有利地位,并且极有可能想尽各种办法拒绝竞争者的互联请求。在实际中,现有运营商可以很容易地通过操纵技术标准、松绑的程度,提供互联服务的质量和因素,有效阻止其他运营商的进入。新进入者也同样有可能向现有运营商提出过分的要求,这两方面的因素使得企业之间很难达成互惠互利的协议,因此最终需要政府部门再次出面修改、确定、补充游戏规则。所以在法律条文上规定开放市场是一回事,而在实际中解决引入竞争后所出现的问题则又是另一回事,这就决定了制度安排是动态的、变化的、完善的。

适当的法律、经济规则制定以后,并不意味着新的正式制度建立了,可以解决垄断问题。而更主要地要借助国家或政府的强制力保证正式制度的实施,否则,正式制度就形同虚设。一个具有讽刺意义的对实施制度机构的职能解释——俘获理论:一个行业中的厂商想要受到管制是因为那时它们能够“俘获”(劝说、贿赂或威胁)管制者,从而使管制者按照该行业厂商的要求去做。根据这一理论,管制保护了厂商免于竞争。管制的本来目的是解决市场的低效率和信息不对称;即便适当的法律得以通过,受到影响的行业也会通过俘获管制者而改变制定法律的目的。如前所述,由于电信产业所固有的网络外部性的技术特征,要打破垄断,发展新进入者受到局限,没有其他措施,完全有可能自生自灭,这时候就需要政府出来进行管制。现在中国电信若彻底放开,不包括国外,估计联通很快面临破产境地。现在有两家公司,联通不能分享一些市场,如果再让新的企业进入,把有限的市场进行分

割,它还能分到几杯羹?尽管竞争是我们所希望的,但有时候是不太可能迅速实现的,要慢慢地来。所以,需要政府在政策上安排,帮助新的进入者发展市场。遗憾的是至今管理者依然是Operator。由于存在贿赂,甲是Regulator,乙是Operator,然后乙贿赂甲,甲和乙原来是一家,中国信息产业部是regulator,与中国电信原来又是一班人马,所以难保证它不被俘获,而管制政府的制定者一旦被管制者俘获,则管制政策就会失效或部分失效。所以,应该重新组建一个电讯专业独立的管理部门。这个管理部门代表的是消费者的利益,而非厂商利益,拥有相应的专业知识和历史信息以准确地知道企业的生产技术和它的需求弹性,他们了解企业内部激励结构以及外部供应商的供给合同,以便确定合适的价格水平和相应价格结构。不可否认,独立的电讯业管理部门也是经济某一层面的“经济人”,具有有限理性行为,因而它也只承担有限的职能,即服务质量、资费结构以及对投资收益率的控制。我们不能要求他们承担100%的任务。

### 三、WTO与过渡制度安排需求分析:公共目标、财税体制和消费者剩余

电信市场的对外开放是一个循序渐进的过程,不是简单地从封闭到开放的一步到位,而是需要经历一个较长的过渡期,因此,也就决定了要解决好电信开放过程中的一些过渡问题,需要配套的过渡政策与之相适应。

首先是如何保证在新环境下实现普遍服务。中国电话普及率仍然很低,在偏远和经济尚不发达地区更是如此。从企业收益考虑,如果获得的收益不能弥补成本,则没有企业愿意提供这种服务。如何保证大多数中国公民都能得到基本的而且是合理的服务,也是需要政府出面解决的问题。在传统上,普遍服务主要通过交叉补贴来实现,比如确定很高的长话资费,由此得到的资金被用于发展高成本地区的电信基础设施。但是在开放电信以后,这种资费结构或者交叉补贴机制显然不可能有再维持下去,因为新进入者肯定首先进入最有利可图的市场,一旦这种情况发生,竞争压力就会降低原来的高资费。所以在一般情况下,竞争与交叉补贴是互相矛盾的。在这种情况下,为了实现

普遍服务义务,就必须寻求其他的机制。可以借鉴德国的电信政策:普遍服务在竞争的基础上,只有当预见到它不能提供令人满意的质量或价格时,才强制由占市场主导地位的公司提供。普遍服务可以公开招标确定。特别情况下,提供普通服务的资金从“基础设施基金”中筹措,该基金由所有电信运营者承担。

其次是开放电信市场后对国家财政的冲击。我国经济存在各种扭曲,特别是较低效率的税收体系。根据阿科森——斯蒂洛里茨定理,直接税是使经济扭曲最小化的税制安排。目前,我国的税制安排主要表现在大部分税收来源于间接税。开放电信市场后,原有的税制结构肯定给以适应新的开放环境。另外作为政府财政重要来源的电信企业因为竞争压力而造成赢利水平的下降,从而影响电信企业给财政上缴的税收和利润。为了保证可持续的财政收入,就必须调整税制和税基。

最后是消费者在规制改革中也面临着过渡问题。开放电信后资费下降的幅度和速度可能不会像想象的那样大而快,因为开放电信市场调整资费意味着一个利益调整过程。为了给电信企业提供充分的激励,保持电信部门原有的对财政收入的贡献,并且保证电信基础设施的建设,资费调整必须要兼顾各个方面的利

益。所以消费者对于资费调整应该有一个正确的预期。根据经济学理论,利用扭曲电信资费的方法获得财政收入虽然不是一种最优意义上的做法,但是在中国现有的财政税收体制下,其他做法很可能对经济产生更大的扭曲,从而使消费者承担更大的负担,也就是说这是一种次优的制度安排。所以,在开放电信市场调整税制时,应该充分考虑到这个重要的过渡因素。

#### 参考文献

- [美]丹尼斯·卡尔顿、杰弗里·佩罗夫,现代产业组织[M],上海三联书店,1998年;  
张昕竹、让·拉丰、安·易斯塔什,网络产业:规制和竞争理论[M],社会科学文献出版社,2000年;  
杨培芳,网络协调经济学——第三只手的隐现[M],经济科学出版社,2000年;  
彭伟斌,论中国电信产业的有效竞争,中国软科学[J],2000年,第11期;  
[美]G·J·施蒂格勒,产业组织和政府管制[M],上海三联书店,1996年;  
[美]R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯,财产权利与制度变迁,上海三联书店,1996年。

(作者单位:厦门大学经济学院)

责任编辑:李玉家

## 《中国工商管理研究》合订本征订启事

《中国工商管理研究》杂志2001年合订本现已出版。书中汇集了《中国工商管理研究》2001年全部精彩文章,内容广泛、丰富,印装精美,是一本不可多得的工商行政管理及相关领域理论研究的参考书目,具有一定的保存价值。每本定价为100元

(精装本)。如有需要的单位和个人请直接与我会发行部门联系,数量有限,订阅从速。

另外,我会尚有部分94、95、96、97、98、99年合订本,欢迎订阅。

联系电话:(010)68040493 (010)68032233-2430

联系人:任柳杨 刘 钰

单位地址:100820

银行帐号:0200 0492 09 0249 150-36